

L'autonomia conferita al CS era quindi ben limitata e la norma, più che principi informativi detta precise scelte strategiche alle quali gli organi del CNR, quello straordinario prima e quello ordinario poi, devono necessariamente attenersi.

Anche la tempistica, che risulta imposta normativamente al Commissario straordinario, (in carica dal 13 giugno 2003 fino al 13 luglio 2004), finirà per mostrarsi insufficiente nella evoluzione dei fatti.

L'attuazione delle complesse modifiche strutturali indicate dal decreto di riordino ha richiesto una previa conoscenza ed un approfondimento della struttura da riformare ed ha costretto a slittamenti che possono anche essere valutati negativamente, se raffrontati solo alla lettera della norma, ma che trovano plausibile giustificazione nelle scansioni temporali di per sé irrealistiche.

La concatenazione tra emanazione dei regolamenti e aggregazione degli enti si è dimostrata eccessivamente complessa, farraginosa e perciò stesso irrealizzabile nell'arco del periodo di commissariamento durato tredici mesi. Comunque, attenendosi alla lettera della normativa in esame, la cessazione del commissariamento (13 luglio 2004) è intervenuta senza che fossero stati raggiunti nei tempi prefissati gli obiettivi principali a lui assegnati, che qui riteniamo di individuare: nella emanazione dei regolamenti, nell'aggregazione degli enti di cui all'art. 23, e nella istituzione dei dipartimenti con conseguente "riordino" della rete scientifica composta dagli Istituti. Si traslascia l'obiettivo mirato ad un diverso equilibrio tra ricerca applicata e ricerca libera, che pure permea e condiziona tutto il disegno normativo riformatore.

Per poter raggiungere un risultato di tanta complessità, dopo la fase di raccolta dei dati di conoscenza delle attività da riordinare, si è passati ad un secondo approfondimento affidato alle Commissioni di studio preliminare nominate con due successivi provvedimenti del febbraio e dell'aprile 2004. Tali commissioni di studio, meglio note con la denominazione di "Comitati ordinatori", con decreto del Presidente del CNR del 17 settembre 2004, sono state ulteriormente prorogate in forma razionalizzata e stabilizzate nel numero di 11, quanti saranno poi i Dipartimenti, istituiti con provvedimento dell'8 settembre 2005.

Non può dirsi che sia mancata efficienza nella conduzione dell'attività riformatoria; l'analisi degli eventi susseguitisi e della tempistica dettata dal disegno riformatore, porta a far evidenziare la complessità delle procedure derivanti dalla preventiva approvazione dei regolamenti.

1.1 La prima fase gestita dal Commissario straordinario

Ai sensi dell'art. 23 del d.l.vo 127/2003 viene nominato un unico Commissario straordinario sostitutivo degli organi di amministrazione, con il compito di assicurare la funzionalità dei sopra menzionati quattro enti "nella fase transitoria", fino alla data di insediamento del Presidente e del Consiglio di amministrazione del CNR.

In effetti, oltre alla gestione della fase transitoria al C.S. vengono affidati altri due compiti precisi: a) di **provvedere entro quattro mesi** dalla data di nomina alla **"stesura dei regolamenti"** previsti dall'art. 19 (almeno i tre ivi espressamente menzionati)²; b) espletare l'istruttoria finalizzata alla **trasformazione dell'Istituto papirologico** "Girolamo Vitelli" in struttura scientifica dell'Università di Firenze, salvaguardandone denominazione e sede.

Detta seconda operazione trova adeguata conclusione con il DPCM 8 ottobre 2004, quando si è già insediato il nuovo Consiglio di Amministrazione del CNR, sulla base delle attività istruttorie compiute dal Commissario. La fase commissariale, durata tredici mesi, proprio a causa della complessità delle procedure imposte dal decreto di riordino non vede la conclusione dell'iter approvativo dei regolamenti, sottoposti al MIUR per il controllo, in una stesura poi non approvata, poco tempo prima della cessazione del commissariamento, a fine giugno 2004.

Per la concatenazione imposta dallo stesso d.l.vo art. 23 commi 2 e 4, la mancanza dell'entrata in vigore dei regolamenti ha determinato il rinvio del c.d. "accorpamento" degli istituti di ricerca IDAIC, INOA e INFM (vedi nota 1) di cui più dettagliatamente è riferito al punto 1.5.

La scelta imposta dal d.l.vo n. 127/2003 di condizionare le ulteriori operazioni di riordino all'entrata in vigore dei regolamenti, ha determinato un ritardo di circa un anno speso in attività istruttoria.

Un recupero parziale del tempo è stato reso possibile da un provvedimento extra ordinem assunto dal presidente del CNR in data 31 maggio 2005 n. 035 con cui, in via straordinaria e provvisoria, si è disposto che le norme regolamentari previgenti in uso presso gli enti accorpati (INFM, INOA, IDAIC) venissero considerate "compatibili con l'attuale quadro normativo limitatamente al regime transitorio fino al 31 dicembre 2005"; conseguentemente a tale provvedimento straordinario, nel preventivo 2005 del CNR sono state inserite 3 Unità previsionali di

² Regolamento di organizzazione e funzionamento; Regolamento di amministrazione, contabilità e finanza; Regolamento del personale

base (UPB), una per ciascuno degli istituti da accorpare, procedendo a ciò con opportuna variazione di bilancio. Con tale aggiustamento è stato possibile dare avvio alla contabilità unitaria (rif. prg. 1.5) recuperando un semestre dell'anno 2005.

La fase transitoria può apparire lunga però va considerato che qualunque "riordino" di sistemi operativi richiede fasi preliminari di adattamento certamente complesse; se ciò avviene in un sistema fortemente articolato sul territorio, quale è quello del CNR, tale eventualità diviene indispensabile. L'analisi della tempistica dei due provvedimenti di riordino susseguirsi a breve scadenza (d.l.vo n.19/1999 e n.127/2003) mostra che l'avvio della fase ordinaria, successiva a quella di riordino, non interviene prima di tre anni. Per il futuro non dovrebbe prescindere da questa considerazione, basata su dati oggettivi.

Volendo compiere un'analisi delle attività svolte dal Commissario straordinario occorre tener conto di due documenti rilevanti dallo stesso prodotti: il primo è il "Piano preliminare delle attività del CNR per il 2004 con indicazioni relative al triennio 2004/2006" emanato in data 18 marzo 2004, con determinazione n. 005544. Trattasi di un documento che si configura come un piano triennale, però senza un contenuto di "obiettivi specifici"; infatti al paragrafo 5 di tale documento, con chiarezza, viene sintetizzato il contenuto definendolo "stato di avanzamento" per la formulazione del Piano triennale di rilancio del CNR. Il Piano di rilancio del CNR in effetti, alla data del 18 marzo 2004, era ancora affidato a due distinti gruppi di esperti, uno che avrebbe dovuto individuare "gli obiettivi programmatici" e l'altro formato dai c.d. "Comitati ordinatori", aventi il compito di studiare e poi di effettuare "simulazioni" circa il funzionamento di ciascuno dei dipartimenti programmati.

Il compito del Commissario straordinario si è arrestato là dove appena cominciava la "individuazione dei campi da potenziare sia a livello di competenze che di risorse" (pag. 51 del documento 18 marzo 2004); è evidente che non si trattava di un piano triennale in quanto, un tale documento risulta predisposto per distribuire risorse in base alle competenze già individuate e nel marzo 2004 le competenze non risultavano ancora individuate.

Il c.d. "Piano preliminare" dava indicazioni proprie di uno studio di fattibilità, ipotizzando in circa 500 obiettivi progettuali le attività future di ricerca del CNR, estrapolando tali obiettivi da circa 5000 azioni elementari preesistenti. Si trattava ad ogni buon conto, di una sistematica del lavoro e di un adattamento alla griglia

basata su "quattro assi" prevista nel documento governativo denominato "Linee guida", datato 2002; non costituiva ancora una esatta individuazione di nuovi indirizzi. La terminologia "portafogli progetti" e "macro linee" inserita in quel documento, dovevano ancora trovare una esatta connotazione.

Il secondo specifico documento, prodotto dal C.S. in attuazione del c.d. "riordino" del CNR è quello diffuso il 10 giugno 2004 (quindi poco prima che il C.S. lasciasse l'incarico), denominato "nuovo modello organizzativo del CNR" in cui vengono rappresentate le nuove dimensioni strategico progettuali basate sulle "macro linee" ma soprattutto vengono delineati i Dipartimenti nel numero di undici di cui sette con l'indicazione di "Dipartimenti progetti" (alimentare; energia e trasporti; identità cultura; salute; scienze e tecnologie per sistemi di produzione; terra ed ambiente; valorizzazione del patrimonio culturale) e quattro con la configurazione di "Dipartimenti piattaforma" (progettazione molecolare delle funzionalità; scienze della materia; scienza e tecnologia della vita; tecnologia dell'informazione e della comunicazione).

Si trattava di un primo studio che solo nei due semestri successivi affinerà precise caratterizzazioni prima di trovare reali contenuti di operatività. Ad esempio la distinzione tra "Dipartimenti di progetto" quali "strutture snelle di coordinamento degli istituti, articolate per progetti su specifiche aree tematiche" e "Dipartimenti piattaforma" quali strutture richiedenti "grande concentrazione di risorse" per progetti "prevalentemente di lungo e medio termine ed ad alto rischio" sembra non aver incontrato pratica attuazione nelle evoluzioni pratiche.

Il commissariamento è quindi passato attraverso una attività ricognitiva e di acquisizione di elementi di autovalutazione che è servita in parte ai Comitati ordinatori e agli altri gruppi di studio per formulare, dopo altri approfondimenti una proposta di "nuovo modello organizzativo" che si è andata concretizzando nel corso del 2005, come è possibile rilevare dalla "Relazione" sulle risultanze gestionali 2005, citata in premessa.

1.2 Avvio della gestione ordinaria

In data 14 luglio 2004 è stato insediato il Consiglio di Amministrazione (in prosieguo CdA) (nominato con decreto del Ministro vigilante 13 luglio 2004) composto di sette membri, oltre il Presidente, (nominato con DPCM 22 giugno 2004). Per la nomina di quest'ultimo era richiesta una doppia qualificazione: da una parte la "profonda conoscenza del sistema di ricerca in Italia e all'estero" e

dall'altra una "pluriennale esperienza nella gestione di enti o organismi pubblici o privati, operanti nel settore della ricerca" (art. 6). Per i componenti del CdA si richiedeva un'alta qualificazione tecnico-scientifica nel campo della ricerca e comprovata esperienza gestionale. Il potere di designazione dei consiglieri è affidato a vari organismi pubblici, privati, universitari; la durata in carica è di quattro anni.³

Altro organo entrato in funzione lo stesso giorno (14 luglio 2004) è stato il Collegio dei Revisori dei conti, che con la sua immediata funzionalità ha consentito l'avvio del nuovo assetto istituzionale ordinario. La procedura per la nomina del terzo organo "Consiglio scientifico generale" ha richiesto un maggior tempo d'attuazione e quindi il suo insediamento è avvenuto a febbraio 2006 (rinvio al prg. 1.4).

Una delle prime attività svolte dal CdA è stata quella di rivedere i regolamenti al fine di imprimere un più conforme rispetto delle procedure in ottemperanza al disposto dell'art. 19 del d.l.vo n. 127/2003; in effetti il passaggio del potere da un organo monocratico straordinario ad uno collegiale, determinava una maggiore attenzione non solo ai contenuti ma anche alle procedure di emanazione dei regolamenti, non tutte rispettate (ad es. il C.S. aveva predisposto i testi ed inviato gli stessi al MIUR senza passare per le fasi di concertazione e di consultazione interna); mancava ancora, in quella fase, un indirizzo preciso di accoglimento dei principi puntualmente espressi nel DPR 27 febbraio 2003, n. 97, recante "Regolamento della contabilità degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70".

Volendo sintetizzare le fasi di attività sviluppate dal CdA nel primo periodo, quello in cui si è impegnato con ritmo sostenuto al c.d. "riordino", se ne possono individuare almeno quattro: a) imprimere un più deciso impulso all'approvazione dei regolamenti, sui quali il MIUR aveva mosso osservazioni; b) determinare un raccordo tra il sistema contabile-gestionale imposto dal d.l.vo 19/1999 e quello

³ Con delibera del CdA n. 31 del 3 nov. 2004, gli emolumenti per gli organi del CNR erano stati fissati "provvisoriamente ed in via prudenziale" nei seguenti importi lordi, con decorrenza 14 luglio 2004: Presidente € 169.493,00; Vice Presidente € 84.746,50; Componenti CdA € 30.987,41; Presidente Collegio Rev. € 25.822,80; Componenti Rev. € 21.691,20; nessun gettone di presenza. Successivamente con decreto interministeriale MUR/MEF, del 26 ottobre 2006, detti importi sono stati così modificati al lordo: Presidente € 196.886,00; Componenti CdA € 37.863,00; Collegio Revisori: Presidente € 26.000,00, Componenti € 21.000,00, Componenti supplenti € 4.500,00. Gettone di presenza lordi € 103,00. Gettone di presenza per il Consiglio scientifico Generale € 500,00, detto organo è in via di soppressione. Come è possibile constatare non è stato riconosciuto al Vice Presidente, dagli organi di Vigilanza, il particolare status attribuitogli dal Consiglio di amministrazione. Relativamente all'anno 2006 dovrà essere praticata una riduzione del 10% sugli importi sopra indicati.

ancora da introdurre in base alla normativa del d.l.vo n. 127/2003 onde ottenere un primo risultato già nella fase gestionale del 2° semestre 2004 -assestamento bilancio 2004 deliberato il 2 settembre dello stesso anno e direttive per la gestione dell'attività di ricerca attraverso un sistema di commesse-; c) impostare il piano triennale 2005/2007 secondo i criteri indicati dal MIUR con lettera 17 gennaio 2005, prot. 63; d) strutturare il bilancio di previsione 2005 secondo i criteri tesi alla introduzione dei piani di gestione, con utilizzazione del nuovo sistema informatico denominato SIGLA.

Si aggiunga, alle attività anzidette, la diramazione dei nuovi criteri impartiti ai "Comitati ordinatori" con decreto presidenziale 17 settembre 2004 prot. 018348 per ottenere dagli stessi (confermati nel numero di 11) precisi indirizzi e moduli gestionali per ciascuna area programmatica ("macro area"), in modo da avere, almeno in forma virtuale, la struttura dipartimentale verso cui il riordino deve tendere. Con lo stesso provvedimento 17 settembre 2004 viene aggiunta agli 11 Comitati ordinatori una Commissione di studio sul trasferimento tecnologico, con l'obiettivo di indicare "interlocutori, canali, formule" per effettuare concretamente detti trasferimenti tecnologici a terzi. Trattasi di un gruppo di lavoro di "natura trasversale" rispetto ai Comitati ordinatori che non darà luogo ad un ulteriore dipartimento.

Sulla base di un documento ricognitivo denominato "prime analisi dei documenti di proposta dei Comitati ordinatori, datato 2 novembre 2004, il CdA ha potuto approfondire le linee di passaggio dall'attività di studio, di analisi e di proposte dei Comitati ordinatori, alla istituzione dei dipartimenti, uno per ciascuna macro area.

Il CdA ha approvato tali linee tenendo conto degli "obiettivi" individuati dagli undici "Comitati ordinatori". Gli obiettivi indicati nelle schede riepilogative annesse al documento anzidetto riportano: a) quali e quante aziende possono essere interessate dalle specifiche tecnologie di ciascun dipartimento; b) l'elenco dei progetti e i loro obiettivi; c) l'individuazione degli Istituti coinvolti in ciascuna area dipartimentale, distinguendo gli istituti totalmente "afferenti" da quelli aventi soltanto una "attinenza"; d) i valori in euro di ciascun progetto in base alle risorse finanziarie "investibili".

Al termine dell'anno 2004 i dipartimenti potevano ormai considerarsi ben delineati ma la procedura per la loro istituzione si è proiettata sull'anno seguente in attesa prima, dell'entrata in vigore dei regolamenti (1° giugno 2005), e poi del

completamento delle procedure istitutive. Accelerando i tempi, in data 27 luglio 2005 il CdA ha istituito i dipartimenti nel numero confermato di 11 (delibera n. 108), anche se per il loro funzionamento si è reso necessario aspettare la nomina dei direttori.

In attesa di tali nomine, con decreto del presidente del CNR datato 8 settembre 2005 n. 0044435, viene affidato un diverso mandato ai Comitati ordinatori i quali dovranno "fornire supporto al Presidente nella fase transitoria" che durerà fino "all'insediamento dei direttori di dipartimento" (secondo il dispositivo del decreto citato), comunque non oltre il 31 gennaio 2006. In effetti la nomina dei direttori è avvenuta con provvedimento del marzo 2006.

L'azione del c.d. "riordino", come è possibile constatare, è risultata fortemente condizionata dai passaggi obbligati previsti dal d.l.vo n. 127/2003: nulla poteva esser fatto prima dell'entrata in vigore dei regolamenti; l'avvio effettivo del funzionamento dei dipartimenti era collegato alla nomina dei direttori; la procedura di nomina dei direttori di dipartimento era indicata al comma 4 dell'art. 12 del citato 127/2003 condizionata da apposite procedure selettive che dovevano trovare definizione nel "regolamento di organizzazione e funzionamento" (ora art. 18 regol. citato).

L'attività, sia pure efficiente e tempestiva posta in essere dagli organi di amministrazione, ha dovuto seguire le cadenze normative; ciò ha costituito un indubbio criterio di legalità e ha fornito una accertata trasparenza degna di apprezzamento, anche se ne derivava un ritardo.

Come si è potuto constatare, il 2° semestre dell'anno 2004 ha costituito il periodo di rodaggio per il superamento della "transitorietà e discontinuità" rilevata dalla stessa amministrazione. Con il passaggio all'anno 2005 (secondo degli esercizi finanziari preso in esame in questa relazione) il processo di riordino e le attività gestionali hanno assunto un andamento di maggiore stabilità anche se l'anno in esame è apparso diviso in due fasi tra loro distinte dall'effetto dell'entrata in vigore dei Regolamenti decorrente dal 1° giugno 2005.

Durante i primi cinque mesi ricadenti nel 2005 l'impegno degli Organi di amministrazione è stato assorbito:

- dalla definizione dei Regolamenti stessi da sottoporre a concertazione e ad approvazione;

- dalla necessità di accelerare le attività di riordino, impostando i nuovi sistemi di contabilità e di amministrazione da estendere anche agli altri enti da aggregare (IDAIC, INOA, INFM);
- dall'avvio delle attività di conduzione della ricerca scientifica e tecnologica nell'ambito delle macro aree che ormai si avviavano ad essere coordinate nei costituendi Dipartimenti;
- da nuove modalità gestionali espressamente riferite al patrimonio immobiliare ed al potenziamento delle attrezzature scientifiche.

Dopo l'entrata in vigore dei regolamenti è stato necessario avviare rapidamente la fase attuativa delle disposizioni ivi contenute quali:

- le procedure per la nomina dei direttori dei dipartimenti (istituiti a luglio 2005, come già accennato);
- le complesse procedure per la nomina dei componenti del Consiglio Scientifico Generale ;
- l'individuazione dei componenti del Comitato di Valutazione;
- i criteri per il riordino degli Istituti e quindi l'individuazione degli indicatori selettivi per la graduazione delle loro capacità di produrre ricerca;
- le procedure per la nomina dei direttori degli Istituti, (questi ultimi ristretti, a tali fini, a 67 (poi 89) dei 108, in base a indicatori della c.d. "massa critica").

Le fasi procedurali obbligate in quanto imposte dalla normativa, riassunte in questo paragrafo e dimostratesi non comprimibili né per il numero, né per i tempi, hanno fatto slittare la conclusione dei processi d'attuazione al primo trimestre 2006.

1.3 La nomina del direttore generale

Nell'ultima relazione presentata al Parlamento da questa Corte (Atti parlamentari - XIV legislatura-Doc. vol. 329) è stato dedicato un paragrafo agli incarichi interinali con cui venivano affidate provvisoriamente a dirigenti interni al CNR le funzioni di Direttore Generale. Si lamentava in quella sede non solo la provvisorietà poco giovevole all'assolvimento di funzioni così importanti utilizzando le modalità di affidamento mediante incarichi interinali, ma ancor più la circostanza che da ultimo detti incarichi interinali erano stati affidati mentre era ancora in corso un giudizio presso la Sezione del lavoro, sollevato da uno dei direttori provvisori. Detto giudizio, ora in fase d'appello su ricorso presentato dal CNR, era stato intentato da un ex dirigente di prima fascia dello stesso CNR collocato a riposo come dirigente e incaricato delle funzioni di Direttore Generale dall' 8 novembre

2002, con la clausola “fino alla nomina del nuovo Direttore Generale del CNR”, evento questo che si sarebbe potuto verificare al termine della apposita procedura selettiva allora in corso; però il Consiglio direttivo all’epoca in carica ai sensi dell’allora vigente d.l.vo n. 19/1999, (come riportato nella precedente relazione di questa Corte), con delibera del 20 marzo 2003 aveva revocato la selezione pubblica per il reclutamento del direttore generale, rendendo in tal modo incerto il termine finale del contratto iniziato l’8 novembre 2002.

Il Direttore generale rimasto per tale circostanza in carica, era stato sollevato nel luglio 2003 dal CS che aveva ritenuto, per tale sua straordinarietà, di sostituire tutti gli organi, compreso il direttore generale, che però organo non era. Ed infatti il CS affidava interinalmente ad altro dirigente detta funzione fino al 14 novembre 2004.

Al momento dell’insediamento del nuovo Consiglio di amministrazione la situazione era quella descritta sopra, vale a dire la presenza di un incaricato di funzioni a termine, fino al 14 novembre 2004, in pendenza di giudizio vertente sulla questione di termini, come sopra sintetizzata.

La perdurante mancanza, al momento dell’insediamento del CdA, del “regolamento di organizzazione e funzionamento” ha orientato quest’ultimo verso la scelta di prorogare gli incarichi interinali dei direttori generali avvicendatisi per un ulteriore periodo durato dal 15 novembre 2004 fino al 7 giugno 2005. Ad avviso del CdA l’attivazione della procedura di nomina del direttore generale (e quindi di cessazione degli incarichi interinali) doveva essere collegata “ad una più avanzata fase di operatività del nuovo modello gestionale, in conseguenza dell’approvazione dei nuovi regolamenti”. Il 1° giugno 2005, data di entrata in vigore, tra gli altri, del regolamento di “Organizzazione e funzionamento” recante, al Titolo III norme riguardanti il “Direttore Generale”, faceva ritenere terminata la fase di provvisorietà, e quindi possibile la definitiva nomina del direttore generale mediante contratto di diritto privato, come previsto dalla normativa vigente.

Ciò ha avuto luogo con delibera dell’8 giugno 2005 del CdA cui ha fatto seguito il contratto con decorrenza dalla stessa data della delibera; la cessazione della funzione di direttore generale a contratto è stata prevista in coincidenza con il termine del mandato del Presidente del CNR in ottemperanza al disposto del comma 2 dell’art. 11 del d.l.vo n. 127/2003, ribadito dal comma 2 dell’art. 11 del regolamento n. 25033/2005. La norma regolamentare ha ritenuto di inserire una clausola di salvaguardia della continuità della funzione, disponendo che detta

funzione abbia termine "con la scadenza del mandato del Presidente" "salva la possibilità di proroga nelle more della nomina di un nuovo direttore generale".

1.4 Definizione del quadro istituzionale all'inizio del 2006

Nel secondo semestre 2005, dopo l'entrata in vigore del citato regolamento n. 25033/2005 sono state poste in essere le complesse procedure previste per la selezione dei componenti sia del Consiglio Scientifico Generale (in prosieguo indicato con l'acronimo C.S.G.) che è "Organo" del CNR ai sensi dell'art. 4 del d.l.vo n. 127/2003, sia del Comitato di Valutazione (in prosieguo indicato con l'acronimo C.d.V.) che non risulta normativamente tra gli "organi" ma che riveste un rilievo marcato per l'attività di valutazione dei risultati dell'attività di ricerca. Nel testo del d.l.vo n. 127/2003 detto Comitato è collocato subito dopo la disposizione concernente il Collegio dei revisori dei conti, che risulta, invece, compreso tra gli organi.

A quest'ultimo è affidato il controllo della "regolarità amministrativa e contabile" dell'Ente mentre al C.d.V. si demanda di procedere periodicamente alla valutazione dei risultati dell'attività di ricerca dell'ente, "anche in relazione agli obiettivi definiti nel piano triennale sulla base dei criteri di valutazione e dei parametri di qualità" attraverso un complesso sistema che coinvolge anche il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (in prosieguo indicato con l'acronimo CIVR) operante presso il MIUR.

Esiste peraltro un collegamento tra l'attività del C.S.G. e quella del C.d.V., stante che il primo esprime parere tecnico-scientifico sulle proposte di piano triennale mentre il C.d.V. deve valutare il raggiungimento degli obiettivi inseriti in detto piano. Sia nell'uno che nell'altro consesso possano sedere membri anche stranieri.

Per il C.S.G., composto dal presidente del CNR e da venti "scienziati" italiani e stranieri di fama, è prevista una procedura per la nomina, in parte selettiva ed in parte elettiva. Infatti sei componenti sono designati dal presidente del CNR; cinque vengono eletti dai ricercatori e tecnologi secondo modalità definite dal regolamento di "Organizzazione e funzionamento"; cinque nominati dal CdA sulla base di terne proposte dai direttori d'Istituto; uno designato dalla Conferenza dei rettori delle università italiane; uno dal Consiglio universitario nazionale; uno da Unioncamere e uno da Confindustria. Dopo l'entrata in vigore dei regolamenti è occorso l'intero

secondo semestre 2005 per completare la complessa procedura prevista e quindi il CdA ha provveduto alle nomine nel febbraio 2006.

Anche per il C.d.V. composto di otto membri esterni all'Ente (numero comprensivo anche del presidente), si prevede la designazione da parte di autorità diverse: il Ministro dell'università e della ricerca ne designa tre, tra cui il presidente; la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni ne designa due; uno l'Unioncamere; due la Conferenza dei rettori. Al CdA spetta il provvedimento di nomina per un quadriennio, rinnovabile una sola volta.

Il provvedimento di nomina da parte del CdA è intervenuto l'11 gennaio 2006 integrando la nomina dei primi sei componenti datata 24 novembre 2005 e ad aprile 2006 il C.d.V. ha già fornito una prima valutazione sui dati di consuntivo 2003 con proiezione al 2005. Delle risultanze di tali valutazioni viene riferito in apposito paragrafo di questa relazione. (rinvio prg 4.6)

1.5 La ricollocazione dei quattro Istituti di ricerca indicati al comma 1, lett. a) b) c) d) dell'art. 23 del decreto legislativo n. 127/2003

Il complesso "riordino" introdotto con il citato d.l.vo 127/2003 ha previsto tra l'altro, ai sensi del comma 1 dell'art. 23, la "confluenza" nel CNR di quattro enti, operanti autonomamente nel settore della ricerca, appresso indicati:

- a) Istituto di diritto agrario internazionale e comparato (IDAIC);
- b) Istituto nazionale di ottica applicata (INOA);
- c) Istituto nazionale di fisica della materia (INFN);
- d) Istituto papirologico "Girolamo Vitelli".

Per dare attuazione a tale "confluenza", al comma 2 del medesimo art. 23 sono state previste le modalità di scioglimento degli organi di amministrazione mediante "decadenza" dichiarata ope legis, dal momento dell'entrata in vigore della norma citata, con conseguente nomina di un unico Commissario straordinario, intervenuta il 13 giugno 2003. Al fine di consentire l'attuazione di detta "aggregazione", nello stesso comma 2 al CS viene affidato il compito di "assicurare la funzionalità del CNR e degli enti predetti nella fase transitoria, fino alla data di insediamento del presidente e del consiglio di amministrazione" mentre è demandato ai nuovi regolamenti del CNR, da predisporre con le modalità e nei termini previsti dall'art. 19 del medesimo testo normativo, di determinare le modalità per "l'accorpamento" (termine usato dalla norma quale sinonimo di aggregazione). All'unico Commissario straordinario, nella fase transitoria, si

affiancano i cinque collegi di revisori dei conti nominati secondo i previgenti ordinamenti, e ciò fino all'insediamento del nuovo Collegio nominato ai sensi dell'art. 9 per il CNR, avvenuto – come già detto – il 14 luglio 2004.

I regolamenti, come specificato nel paragrafo precedente, sono entrati in vigore il 1° giugno 2005 ed in particolare quello riguardante l'organizzazione ed il funzionamento del CNR, all'art. 54 dette disposizioni riguardanti "l'aggregazione" degli enti di ricerca anzidetti al CNR. La fase transitoria di tale "aggregazione" si è protratta in parte fino al 31 dicembre 2005, stante che, per la gestione contabile degli enti disciolti, sono state applicate transitoriamente le specifiche disposizioni dei regolamenti previgenti.

Occorre qui precisare che le procedure c.d. di "riordino" previste dal d.l.vo n. 127/2003 (denominato esso stesso "Riordino del Consiglio nazionale delle ricerche") si sono dimostrate, alla luce dei fatti, complesse in quanto prevedono tre linee di attività tra loro distinte:

- a) la aggregazione dell'IDAIC, dell'INOA e dell'INFM nel CNR;
- b) la trasformazione dell'Istituto papirologico "Girolamo Vitelli" in struttura scientifica dell'Università di Firenze;
- c) la confluenza (tale è il termine usato dal comma 5 dell'art. 23 citato) di tre istituti facenti parte del CNR, nell'INAF - Istituto nazionale di astrofisica; i tre istituti sono: Istituto di radioastronomia, Istituto di astrofisica spaziale, e Istituto di fisica dello spazio interplanetario.

Come già indicato nel paragrafo 1.1., la trasformazione prevista sopra alla lett. b), ha trovato conclusione con l'emanazione del DPCM 8 ottobre 2004, sulla base dell'attività istruttoria compiuta dal Commissario.

La "confluenza" nell'INAF dei tre istituti indicati sopra, alla lett. c), ha avuto un percorso più complesso in quanto occorre la vigenza sia del regolamento di organizzazione e funzionamento dell'INAF, (previsto dal d.l.vo n. 138/2003 - riordino dell'INAF-, e pubblicato in G.U. 23 dicembre 2004 n. 300), sia dell'analogo regolamento per il CNR decorrente dal 1 giugno 2005, come più volte detto. Le "confluenze" dei tre enti si è concretizzata pertanto con un "accordo" tra CNR e INAF datato 13 luglio 2005 e approvato per il CNR con delibera del C.d.A. del 27 luglio 2005, n. 121.

Resta ancora da attuare la clausola dell'accordo tra i due enti concernente la individuazione, entro un anno, di tutti gli ulteriori rapporti attivi e passivi inerenti agli Istituti e alla definizione delle procedure per il loro trasferimento all'INAF. Tali

intese devono essere inviate al MIUR per le valutazioni di competenza; dette procedure sono al momento in fase di completamento.

Per gli enti che devono confluire nel CNR e indicati sopra (IDAIC, INOA e INFM) la c.d. "aggregazione" si è verificata solo parzialmente nell'anno 2005 stante che le procedure contabili afferenti il CNR ed i tre enti anzidetti si son dovute tenere distinte nel corso dello stesso 2° semestre 2005.

L'operazione contabile risulta correttamente descritta nella "nota integrativa" che accompagna il conto consuntivo 2005; infatti viene ivi evidenziato a pag. 2 che, ai sensi del "regolamento di amministrazione, contabilità e finanza" (D.P.CNR n. 0025034 del 4 maggio 2005), le Unità previsionali di base (in prosieguo UPB) sono state iscritte in bilancio, a decorrere dal 1° giugno 2005, nel numero di 16 complessive: una per ciascun Dipartimento, quindi undici UPB, più una dedicata alla "ricerca spontanea a tema libero" (UPB n. 12) ed una alla "Amministrazione dell'Ente" (UPB n. 13); vanno infine aggiunte, per l'esercizio finanziario 2005, le 3 UPB riferite ai tre enti da aggregare e precisamente:

UPB n. 14 Gestione ex INFM

UPB n. 15 Gestione ex INOA

UPB n. 16 Gestione ex IDAIC

Può leggersi infatti nella detta nota integrativa che "il preventivo finanziario decisionale dell'Ente è stato integrato in "parte entrate" ed in "parte uscite", in via straordinaria e transitoria, con le predette UPB". Saggiunge: "Sono state inserite in corrispondenza delle predette UPB le previsioni di entrata e di spese contenute nei bilanci di previsione 2005 degli enti accorpati".

Si è ottenuto, quindi, un risultato di "reale aggregazione" a livello di bilancio decisionale in base alla evidenziazione di un "quadro riassuntivo aggregante" esplicativo del "conto consuntivo decisionale unificato"; sono rimasti però distinti i bilanci gestionali anche se collegati da un'unica nota integrativa.

Occorre tener conto che ai sensi dell'art. 44 del "Regolamento di amministrazione, contabilità e finanza" (D.P.CNR del 4 maggio 2005, n. 0025034), il conto del bilancio "evidenzia le risultanze della gestione" articolandosi in due parti:

a) rendiconto finanziario decisionale

b) rendiconto finanziario gestionale

e ciò in corrispondenza delle disposizioni di cui all'art. 12 dello stesso regolamento riguardante la distinzione del preventivo finanziario diviso in "gestionale" e

“decisionale”. I documenti contabili “gestionali” si distinguono da quelli “decisionali” per la presenza nei primi dei “centri di responsabilità di attività scientifiche e centri di responsabilità funzionali”.

Per il periodo “straordinario e transitorio” ricadente nel 2° semestre 2005 (con effetto retroattivo al 1/1/2005) è stato necessario istituire (citato D.P.CNR del 31 maggio 2005, n. 35) tre “distinti centri di responsabilità di attività scientifica di primo livello, uno per ciascun ente accorpato, dotati di particolare transitoria autonomia”.

Questa gestione straordinaria trova effettivamente la propria conclusione a decorrere dal 1° gennaio 2006. Viene precisato, infatti, nella anzi citata “nota integrativa” (pag. 3) che “le operazioni di migrazione e conversione dei dati dai sistemi contabili degli enti accorpato a quello del CNR, denominato SIGLA” hanno avuto inizio con decorrenza 1° gennaio 2006. I dati così convertiti, e soprattutto i “dati presunti” dei residui attivi e passivi dei tre enti, già nel bilancio di previsione 2006 hanno trovato aggregazione sotto i rispettivi dipartimenti.

In estrema sintesi: nel rendiconto finanziario CNR confluiscono i tre rendiconti finanziari dell’INFM, dell’INOA e dell’IDAIC aventi contenuto “decisionale” e così appaiono dal quadro riepilogativo esposto nella detta “nota integrativa” a pag. 5 della stessa; restano invece distinti i “rendiconti finanziari gestionali” costituenti gli allegati (6, 7 e 8) al conto del bilancio (rinv. pag. 3 “nota integrativa”).

La complessità delle risultanze introdotte con il combinato disposto dall’art. 19 concernente i “Regolamenti” e le modalità della loro predisposizione in termini di ottimale gestione e trasparenza (e dall’art. 23 concernente le regole della c.d. “aggregazione”) costituisce la reale causa del lungo e lento percorso voluto dal “riordino”.

Che le difficoltà della procedura di “accorpamento” o “aggregazione” siano ancora esistenti, è dimostrato dalla emanazione del provvedimento del direttore generale del CNR n. 17932 che alla data del 1° marzo 2006 ha dovuto “disporre” la costituzione di un “gruppo di lavoro” che analizzi le “problematiche amministrativo/gestionali derivanti dalla confluenza dell’INFM e dell’INOA nel CNR.

Problematiche minori possono essere riconosciute soltanto per l’aggregazione dell’IDAIC, stante la sua contenutezza dimensionale con ricaduta adeguata sui problemi gestionali.

2. Completamento del quadro normativo e ordinamentale

Il disegno riformatore tracciato dal d.lvo n. 127/2003 ha previsto due passaggi obbligati, che hanno fortemente influenzato le cadenze del c.d. "riordino": il primo è costituito dalla predisposizione ed **emanazione dei regolamenti**, di cui si è già detto e che in questo paragrafo troverà un approfondimento, l'altro è da individuare nella **istituzione dei dipartimenti**.

I Regolamenti così come collocati nelle disposizioni di riordino, sono investiti di una funzione più radicale di semplici "regole", dovendo gli stessi svolgere un ruolo quasi organico.

Basta analizzare il contenuto dell'art. 5 del d.lvo n. 127/2003 contenente i "principi di organizzazione" dove è rigidamente fissato che "il CNR definisce la propria organizzazione nel regolamento" sulla base del principio di separazione tra compiti; nello stesso articolo è stabilito inoltre che la "rete scientifica" deve essere costituita dai dipartimenti e dagli istituti. Quindi prima ancora che la norma di riordino definisca quale debba essere il contenuto dei regolamenti (indicato poi all'art. 19) e cosa debba intendersi per Dipartimenti (collocati e definiti all'art. 12), sente l'esigenza di radicare i "principi di organizzazione" in specifici modelli o "moduli di organizzazione" quali, nel caso specifico, i regolamenti. E' per questo che i "regolamenti" hanno determinato, fino al momento in cui sono entrati in vigore, un vuoto ostacolante lo stesso "riordino". Dal 13 giugno 2003 al 1° giugno 2005 la complessa organizzazione innovativa posta in essere dal d.lvo 127/2003, ha dovuto dedicare parte notevole delle proprie energie all'affinamento di questi strumenti che, in connessione alla rigida natura "provvedimentale" del d.lvo 127/2003, hanno dovuto assumere un ruolo cardine in tutti i passaggi ordinamentali.

2.1 I regolamenti

Come fissato dall'art. 19 del decreto di riordino, i regolamenti fondamentali sono tre: "organizzazione e funzionamento", "amministrazione, contabilità e finanza", "personale". Al CNR è stata attribuita facoltà di dotarsi di "altri" regolamenti disciplinanti specifiche materie.

L'art. 19 citato, oltre ai criteri generali, fissa anche le procedure di emanazione ed i moduli organizzativi con cui procedere al riordino; conferisce quindi una posizione prioritaria ai dipartimenti che diventano l'organo centrale per la proposizione del bilancio preventivo e per l'approvazione del conto consuntivo.

Superata comunque la fase, durata due anni, durante la quale l'iter formativo dei regolamenti ha determinato elementi di criticità nella introduzione dei nuovi modelli organizzativi, dal 1° giugno 2005, sia pure tardivamente, il CNR è dotato di strumenti normativi interni, idonei a garantire l'ordinato svolgimento delle attività; il nuovo CdA insediatosi il 14 luglio 2004 ha saputo imprimere una forte accelerazione alla loro introduzione mostrando duttilità; il personale, addetto alla contabilità e all'informatica, ha dato prova di incisivo spirito di servizio. Non era stato possibile riscontrare altrettanto al momento dell'entrata in vigore del precedente regolamento di contabilità n. 15448 del 14 gennaio 2000, che apparentemente aveva avuto una rapida gestazione (un anno dal momento dell'entrata in vigore del d.lvo n. 19/1999) ma in effetti entrato in applicazione soltanto il 1° gennaio 2003, (cioè 3 anni dopo la pubblicazione in G.U.) peraltro destando forti perplessità nelle autorità vigilanti e inducendo questa Corte ad esprimere puntuali osservazioni sulle modalità improprie di accertamento dei residui.

Può leggersi invece nella "premessa" alla nota integrativa al conto consuntivo 2005 che "Le rendicontazioni relative all'esercizio finanziario 2005 vengono presentate per il primo anno a norma del regolamento di amministrazione, contabilità e finanza D.P.CNR n. 0025034 del 4 maggio 2005" e ciò a soli sette mesi dall'entrata in vigore dello stesso.

Questo risultato è stato reso possibile dalla tempestiva emanazione da parte degli organi dell'ente di puntuali "linee guida" (data 24 ottobre 2004) con cui venivano anticipate, sperimentalmente, le nuove modalità contabili. Con grande professionalità e spirito di servizio gli Uffici preposti alla organizzazione contabile ed al sistema informatico SIGLA, avevano saputo, in quella occasione, evolversi rapidamente e adeguarsi alla normativa appena approvata.

2.2 Macro aree e Dipartimenti

I dipartimenti costituiscono il vero fulcro del disegno riformatore. Trovano saldo sostegno nel "Regolamento di organizzazione e funzionamento" (n. 0025033/2005) che dedica alla "rete scientifica" il Titolo IV ed in particolare ai dipartimenti i Capi II e III articolati in dieci disposizioni in cui vengono definite le attività dei dipartimenti stabilendone finalità e organizzazione.

Nel Regolamento di amministrazione, contabilità e finanza (n. 0025034/2005) viene completato il quadro funzionale dei dipartimenti definendone il collegamento